

# *Action humanitaire d'urgence* **SAIT-ON CAPITALISER L'EXPÉRIENCE ?**

*par François Grunewald \**

*Les leçons de l'expérience, rarement vraiment retenues,  
devraient permettre de mieux répondre  
aux catastrophes naturelles.*

Si le tsunami est un désastre majeur et la générosité qu'il a suscitée un phénomène fantastique, il importe de rajouter de l'intelligence et de la méthode aux élans du cœur. La responsabilité par rapport à ceux qui financent l'aide et ceux pour et au nom desquels les divers organismes travaillent y contraignent.

Qu'ont appris des désastres précédents les divers acteurs de l'urgence ? Il est intéressant de rappeler les principales leçons tirées des évaluations réalisées pour d'autres catastrophes. Elles peuvent éclairer les réussites et les errements de l'aide internationale suite au désastre du 26 décembre 2004.

## **Donner du temps au temps**

Les diagnostics faits le sont souvent très rapidement, ils sont donc parfois superficiels et biaisés par la réponse déjà prévue. Peu ou pas de temps, (dans les cas de catastrophes naturelles, il faut aller vite et parfois quitter sa base en quelques heures), peu de moyens (les bailleurs ne financent pas la « mission exploratoire ») et surtout une course au financement... Ce n'est pas nécessairement un problème si les hypothèses présidant aux écritures des projets sont enregistrées et les diagnostics régulièrement réajustés, étape indispensable dans les situations à évolution rapide.

Néanmoins, lorsque l'action humanitaire se met en place dans des contextes complexes culturellement, politiquement, géopolitiquement, il est indispensable de pouvoir juger de la situation et de ses évolutions possibles. Le passage du diagnostic à la conception pose parfois question. La tendance est souvent plus à la réplication de programmes standards qu'à l'innovation. Plusieurs raisons poussent à cela : la compétence de l'ONG, l'expérience des équipes, la pression – réelle ou imaginée – des bailleurs, les besoins financiers et, en terme d'image, des agences humanitaires... Les interventions post tsunami d'un certain nombre d'acteurs français montrent au contraire qu'il est possible d'innover, de rentrer en fine empathie avec des contextes très spécifiques et de proposer des actions remarquables d'intelligence.

*\* Président du  
Groupe URD  
(Urgence  
Reconstruction  
Développement)  
(www.urd.org) et  
professeur associé  
directeur du  
Master « Gestion  
de l'Humanitaire »  
à l'Université  
Paris XII*



Les travaux d'évaluation réalisés après d'autres catastrophes montrent l'importance de certaines questions transversales : questions de genre, d'environnement, mais plus important encore, questions de relations entre action humanitaire, dynamique des conflits et déplacements de population. Ces problèmes sont plutôt traités de façon réactive lors de la réponse d'urgence, alors qu'ils pourraient souvent être anticipés grâce à l'expérience acquise, et donc mieux gérés.

## **Des institutions soucieuses des individus**

Dans les situations de crise aiguë, l'analyse des flux de personnels missionnés par les ONG montre un *turn-over* élevé. La première vague arrive (essentiellement des secouristes), ne reste que quelques jours ou semaines, et repart « la tâche de secours achevée ». Ensuite, le rythme de rotation diminue largement, mais hélas demeure élevé. Les équipes s'usent rapidement dans ces contextes dans lesquels la charge de travail est élevée, le stress permanent et les conditions de vie souvent pénibles. Il est difficile dans ces conditions d'avoir une continuité et une mémoire de l'action, et de pouvoir conserver la confiance des populations et des acteurs locaux.

La plupart des acteurs sur le terrain se plaignent de la pression des bailleurs institutionnels : toujours plus de rapports à rédiger, des normes de compte-rendu chaque fois différentes, des modalités d'action imposées, des délais trop tendus, etc. Il s'avère aussi que de temps en temps, les évaluations font ressortir que cette « pression des bailleurs » est aussi une excellente excuse pour masquer des défaillances de l'acteur humanitaire lui-même : « c'est la faute du bailleur qui voulait ceci et cela... ». Dans le cas du tsunami, la forte mobilisation des fonds privés, mais aussi l'intelligente coordination qui s'est mise en place entre plusieurs bailleurs français (DIPT, Fondation de France, Croix Rouge Française) doit limiter cette pression.

Les enjeux de la coordination entre les acteurs (sachant la manne d'aide qui s'est mobilisée) sont nécessairement importants. La coordination est à la fois une mécanique très consommatrice de temps et de moyens, et un enjeu fondamental pour éviter les duplications, les poches de besoins non couverts, l'incohérence des pratiques. Des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années, et les grandes ONG sont plutôt des acteurs moteurs de ces bonnes pratiques de coordination. Les difficultés viennent plutôt des petites ONG et des collectivités locales, ainsi que de certains systèmes bilatéraux. Le problème peut aussi venir d'acteurs qui, ayant trop de moyens et des délais de déboursement trop courts, en arrivent à « courir le bénéficiaire » et à dupliquer les projets.

Avec le grand déploiement de forces militaires dans le cadre de l'action post-tsunami, la thématique souvent soulevée des risques de mélange de genre entre « humanitaires » et « militaires » ne pouvait que ressortir. Si la tension entre acteurs sur cette problématique est moindre dans les situations de catastrophes naturelles que dans les interventions liées à des conflits armés, elle reste néanmoins présente. D'autant plus que, dans les régions touchées par le tsunami, il y a encore de nombreuses plaies ouvertes de conflits toujours d'actualité pour lesquelles on ne sait pas si la « diplomatie du tsunami » sera réellement effective.

## ***Leçons tirées, leçons utilisées, leçons oubliées***

Les réflexions sur la « stratégie de sortie » se mettent en place trop souvent seulement au moment où arrive la fin des financements abondants de l'urgence, et où la structure doit décider de rester ou de partir. Les difficultés institutionnelles (quel mandat ?), et des carences de savoir-faire sont parfois très prégnantes, mais de façon globale, les ONG ont beaucoup progressé sur ce registre.

C'est notamment à cette phase que réapparaissent les conséquences des déficiences dans l'analyse des acteurs locaux et la faiblesse des stratégies de partenariat avec eux. L'évaluation ex post de la gestion du désastre et les activités de reconstruction montrent qu'il y a souvent là une « fenêtre d'opportunité » pour des activités de préparation et de prévention des catastrophes. Quelle place ces activités auront-elles dans la phase de reconstruction post-tsunami ? En tout cas, elles ont une place de choix dans la palette d'interventions du gouvernement français dans les pays touchés par le tsunami.

Les évaluations réalisées démontrent que les ONG, mais aussi les agences des Nations Unies et la plupart des bailleurs de fonds, ont de très faibles mémoires institutionnelles, même si tout le monde passe beaucoup de temps à écrire des rapports. Le risque de réplication des mêmes erreurs n'est jamais vraiment absent. Il apparaît essentiel d'assurer que les équipes qui partent, notamment celles des « premières lignes », puissent tenir compte de l'expérience développée par ailleurs sur ce type de situation.

La communauté internationale, y compris la France, ont commencé à prendre conscience de ces questions. La création de la Tsunami Evaluation Coalition, et le lancement par le Ministère des affaires étrangères d'une évaluation des actions de la France sont des indices plus qu'encourageants... des essais qu'il s'agira de transformer...

**François Grunewald**

# *Une lettre au Premier ministre français* **POUR UNE COORDINATION PERMANENTE**

Le « Conseil d'Orientation à l'Action Humanitaire d'Urgence » (COAHU) (1), auprès du Ministre des Affaires Étrangères, est fondé sur la synergie entre divers acteurs de l'action humanitaire. Il est notamment chargé d'une réflexion sur cette action dans le but de faire des propositions aux pouvoirs publics.

Suite au drame du tsunami, le COAHU a pris l'initiative, en septembre dernier, d'écrire au Premier ministre pour lui faire part de l'appréciation très positive qu'il avait de l'action de la DIPT (2).

Les membres du COAHU, comme beaucoup d'autres acteurs humanitaires, ont pu constater les résultats positifs de la DIPT en terme de moyens, de méthode et d'esprit. En résumé, ils ont apprécié la réactivité, la régularité et la qualité des réunions d'information, le financement significatif des projets d'urgence et de reconstruction des ONG, les missions d'évaluation sur place, l'accueil et le relais efficace des Ambassades, enfin l'engagement et l'expérience de ses responsables.

Il y a aujourd'hui une attente et un espoir pour que cette avancée s'inscrive, dès maintenant et durablement, dans la gestion des urgences humanitaires qui se suivent, que l'on pense, aujourd'hui, au Pakistan, au Darfour, au Niger et, hier, à l'Irak, à l'Afghanistan ou encore aux Balkans. Précisément, en 1999-2000, lors de la crise du Kosovo, le Premier ministre avait déjà créé la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-est qui, malgré de bons résultats, fut malheureusement sans suite réelle.

Aujourd'hui, cette politique de réponse au coup par coup n'est plus de mise. Les crises humanitaires, dont les enjeux se chiffrent en dizaines de milliers de vies humaines, nécessitent des instruments adaptés et efficaces. Ce sont les actes

qui comptent. Dans ces situations, la connaissance des contextes, la réactivité, les moyens financiers et logistiques, la synergie des acteurs publics et privés, la coordination internationale sont des atouts essentiels, décisifs, au service des populations en détresse.

Le Conseil croit donc à l'impérieuse nécessité de l'existence d'une structure permanente efficace dans laquelle la DAH (Délégation à l'Action Humanitaire du Ministère des Affaires Étrangères), enfin dotée des moyens de sa mission, pourrait assumer tout son rôle.

La création d'une Coordination post tsunami assurant le suivi de la DIPT, semble un premier pas dans cette voie. Il en faudrait d'autres. Le Premier ministre, dans sa réponse, a confié qu'il envisageait « la mise en place d'une structure permanente de gestion de crise ». Le Conseil s'en réjouit.

Dans cette voie, le COAHU est un partenaire en capacité d'apporter la compétence et la représentativité de ses membres ainsi que la synergie de grands acteurs qui pourraient ensemble faire mieux face aux crises humanitaires.

**Alain Boinet**

*Président du « Conseil à l'Action Humanitaire d'Urgence »  
auprès du Ministère des Affaires Étrangères*

(1) Le COAHU a été créé par le Ministère des Affaires Étrangères, à l'initiative de Renaud Muselier, Secrétaire d'État. C'est un organisme paritaire composé de 18 membres représentatifs des pouvoirs publics, ONG, médias, entreprises, universités et centres de recherche, collectivités locales. Il se réunit quatre fois par an et s'est doté d'un plan d'action.

(2) Délégation interministérielle post-tsunami créée le 18 janvier 2005 par un décret du Premier Ministre, avec Jean-Claude Mallet, comme Délégué, et Éric Chevallier, comme adjoint. Celui-ci est actuellement en charge de la CPT (Coordination post-tsunami).